



Oktober 2020 Seiten 217 – 240

ZKF.10

Zeitschrift für Kommunal Finanzen

ZUSAMMENGEFÜHRT MIT DER ZEITSCHRIFT FINANZWIRTSCHAFT

SCHRIFTFÜHRUNG: HELMUT DEDY, BENJAMIN HOLLER

AUS DEM INHALT

- Prof. Dr. Wolfgang Scherf | Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen
Teil 2: Analyse realer Ausgleichstarife 221 – 227

Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen

Teil 2: Analyse realer Ausgleichstarife

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Gießen^{*)}

Die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs unterscheiden sich in den deutschen Bundesländern in vielfacher Hinsicht. Dieser Beitrag greift mit dem Ausgleichstarif einen wichtigen Aspekt heraus, der die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs, aber auch die damit einhergehenden Anzeizeffekte für die kommunale Finanzpolitik in starkem Maße mitbestimmt. Das Tarifproblem betrifft nicht nur die Schlüsselzuweisungen zur Erhöhung der kommunalen Einnahmen, sondern auch die in vielen Ländern erhobenen Finanzausgleichsumlagen. Beide Instrumente dienen der Anpassung der Finanzkraft an den Finanzbedarf der Gemeinden. Zur Beurteilung der vielfältigen realen Systeme bedarf es zunächst einer Klärung der Aufgaben und der grundlegenden Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs (Teil 1). Auf dieser Basis lassen sich die diversen Regelungen in den einzelnen Bundesländern systematisch einordnen und beurteilen (Teil 2).

3. Ausgleichstarife in den Bundesländern

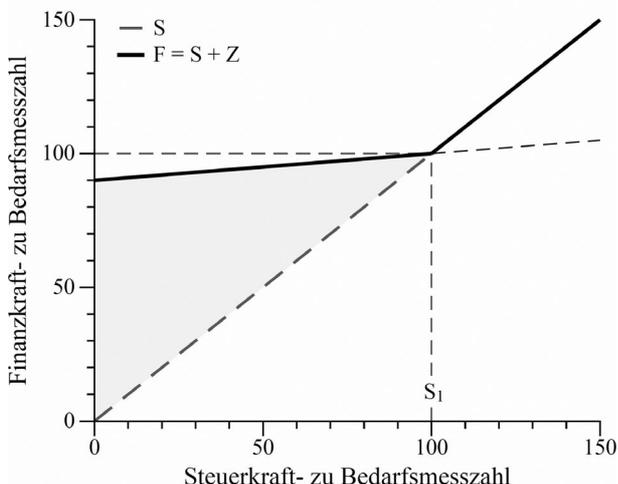
In diesem Kapitel werden die Finanzausgleichstarife der deutschen Bundesländer analysiert. Im Vordergrund stehen dabei die Regelungen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte. Umlagen werden als negative Schlüsselzuweisungen behandelt und ebenso wie die regulären Schlüsselzuweisungen mit der Steuerkraft saldiert, um die Finanzkraft zu bestimmen.¹⁾ Zur besseren Vergleichbarkeit der Tarife werden alle Größen mit der Bedarfsmesszahl normiert.²⁾ Eine genaue Differenzierung zwischen der vertikalen und horizontalen Komponente des Finanzausgleichs ist nicht möglich, da Informationen über die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung und die dazugehörige Steuerkraft fehlen.

3.1 Tarife ohne Finanzausgleichsumlage

Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und das Saarland erheben keine Finanzausgleichsumlage und verzichten damit auf eine Abschöpfung der abundanten Steuerkraft.

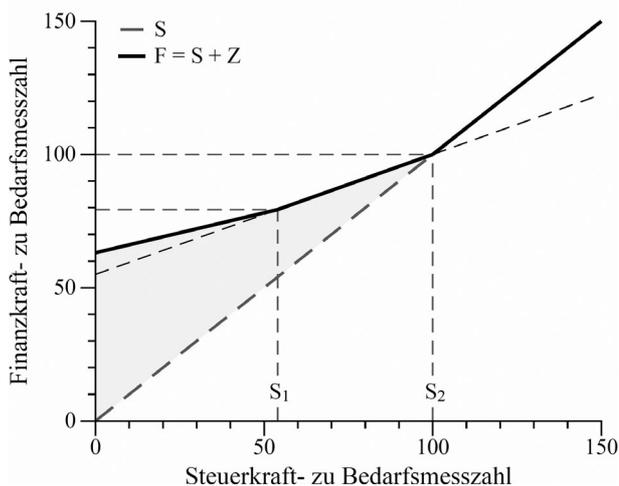
(1) Nordrhein-Westfalen verwendet einen einfachen Ausgleichstarif, der dem Basismodell ohne Abundanzumlage entspricht (Abb. 8). Der Ausgleichsatz liegt mit 90 % im Ländervergleich an der Obergrenze (zusammen mit dem Saarland).

Abb. 8: Nordrhein-Westfalen



(2) Dagegen hat Bayern (Abb. 9) mit einem regulären Ausgleichsatz von nur 55 % den niedrigsten Wert aller Bundesländer. Besonders steuerschwache Gemeinden erhalten Sonderschlüsselzuweisungen, die den Unterschied zu 75 % der mittleren Steuerkraft auffüllen. Zur Illustration wird in Abb. 9 von $S^\circ = 72$ und somit $S_1 = 0,75 \times S^\circ = 54$ ausgegangen.³⁾

Abb. 9: Bayern



(3) Das Saarland (Abb. 10) ergänzt den ohnehin schon sehr hohen Normalsatz durch eine klassische Garantiezone, die bis zu 70 % der durchschnittlichen Steuer-

^{*)} Der Autor ist Lehrstuhlinhaber der Professur VWL II – Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

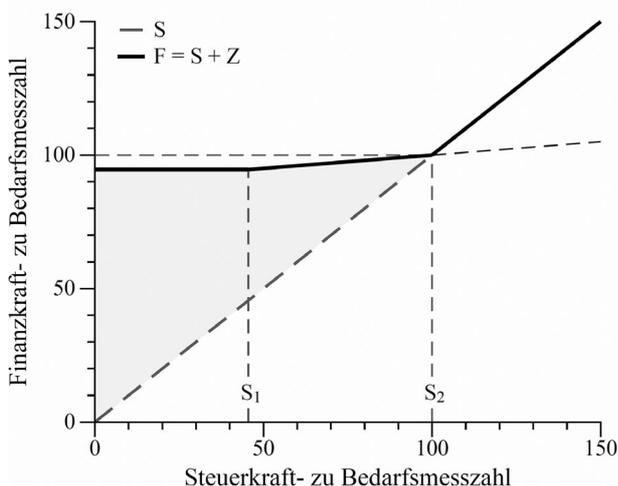
1) Die relevanten gesetzlichen Bestimmungen und die Berechnung der Tarifzonen werden näher erläutert in: Scherf, Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen, Teil 3: Anhang, Gießen, 2020. Dort werden auch die Regelungen für die Landkreise skizziert. URL: [https://t1p.de/w2ri].

2) Indiziert man die Absolutwerte mit einem Apostroph, dann ergeben sich die folgenden prozentualen Werte: Bedarfsmesszahl: $B^\circ = B'/B' = 100$, Steuerkraftmesszahl: $S = S'/B'$, Schlüsselzuweisungen: $Z = Z'/B'$ und Finanzkraft nach Finanzausgleich: $F = F'/B'$.

3) Aus den Anteilen der Steuerkraft (2020: $S \approx 82,4$) und der Schlüsselzuweisungen ($Z \approx 17,6$) an der aus beiden Größen resultierenden Finanzkraft ($F = 100$) ergibt sich nach Gleichung (6) ein Schätzwert für die Bedarfsmesszahl: $B = S + Z/a \approx 114,4$ für $a = 0,55$. Daher liegt die mittlere relative Steuerkraft bei $S^\circ = 82,4/114,4 \approx 72\%$. Ausgangsdaten: Bayerisches Landesamt für Statistik, Bayern in Zahlen, Fachzeitschrift für Statistik 5, 2020, 280.

kraftmesszahl reicht. Letztere wird zur Illustration mit $S^\circ = 65$ angesetzt.⁴⁾ Daraus folgt für die Obergrenze der Garantiezone $S_1 = 45,5$. Die in diesem Bereich gewährleistete Finanzkraft liegt bei 94,55 % der Bedarfsmesszahl. Damit sind Nivellierungsintensität und Grenzbelastungen der Schlüsselzuweisungen im Ländervergleich am höchsten.

Abb. 10: Saarland



(4) In den drei Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Saarland erstreckt sich der kommunale Finanzausgleich nur auf Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl, die unterhalb der Bedarfsmesszahl liegt. Abundante Gemeinden sind nicht in den Finanzausgleich integriert. Dies kann als distributiver Mangel angesehen werden, dem eine Grenzbelastung der abundanten Gemeinden von Null als Effizienzgewinn gegenübersteht. Allerdings fallen in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland die Grenzbelastungen der Schlüsselzuweisungsempfänger sehr hoch aus. Bei Erhebung einer Finanzausgleichsumlage und Verwendung zur Erhöhung der Schlüsselmasse könnte der Ausgleichsatz und damit die Grenzbelastung reduziert werden, ohne die Finanzkraft der steuerschwachen Gemeinden gegenüber dem heutigen Niveau absolut zu senken. Der Verzicht auf die Umlage ermöglicht also nicht nur einen Effizienzgewinn der abundanten Gemeinden, sondern bedeutet auch einen Effizienzverlust der übrigen Gemeinden.

3.2 Bedarfsabhängige Finanzausgleichsumlage

Die Bundesländer Sachsen und Niedersachsen erheben eine proportionale, Schleswig-Holstein und Hessen eine progressive Finanzausgleichsumlage, sobald die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden ihre Bedarfsmesszahl übersteigt.

(1) Sachsen verwendet differenzierte Umlagesätze, doch bezieht sich die Staffelung nicht auf die Finanzkraft, sondern auf die Erhebungsdauer. Der Umlagesatz beträgt im ersten Jahr der Abundanz 30, im zweiten 35 und im dritten 40 %. Die Finanzkraftlinien der beiden Folgejahre sind in Abb. 11 nicht eingezeichnet.

(2) Niedersachsen erweitert den Tarif durch eine Garantiezone, in der die Finanzkraft auf 80 % der Bedarfsmesszahl aufgestockt wird (Abb. 12). Sie endet bei einer Steuerkraft von $S_1 = 20$, bei der mit dem nor-

malen Ausgleichsatz von 75 % eine Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen von 80 erreicht wird.

Abb. 11: Sachsen

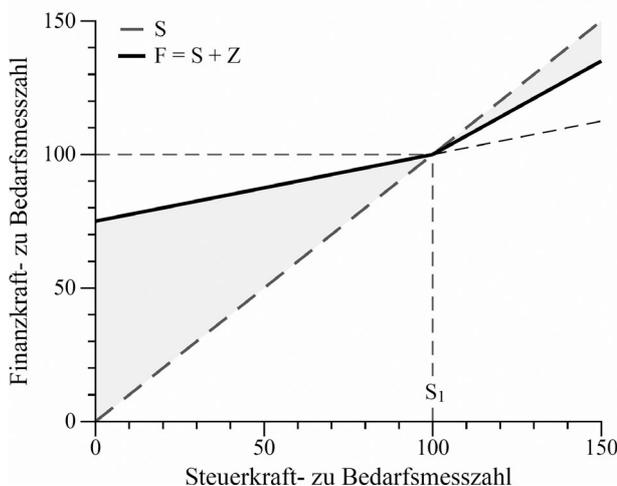
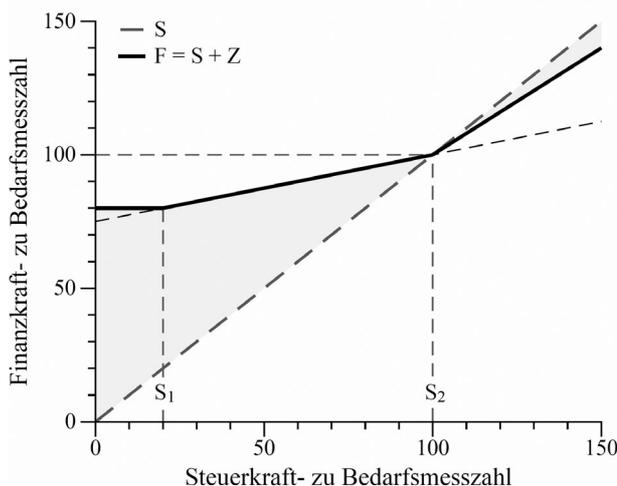


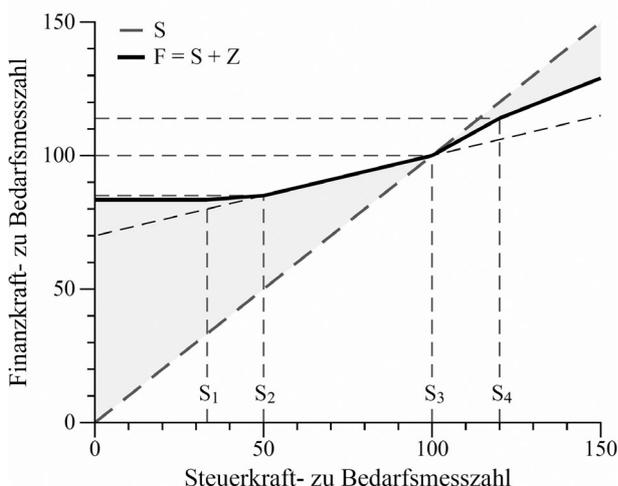
Abb. 12: Niedersachsen



(3) Der Finanzausgleichstarif in Schleswig-Holstein ist deutlich komplizierter (Abb. 13). Bei den steuerschwachen Gemeinden erfolgt eine doppelte Aufstockung gegenüber den normalen Schlüsselzuweisungen in der Tarifzone 3. Bis $S_1 = 33\frac{1}{3}$ wird die Differenz zu 80 % der Bedarfsmesszahl vollständig und die verbleibende Differenz zu 85 % der Bedarfsmesszahl zu 70 % ausgeglichen. Insgesamt beläuft sich die garantierte Mindestfinanzkraft daher auf 83,5. Bis $S_2 = 50$ greift nur noch die zweite Aufstockungskomponente, mit der die Finanzkraft schrittweise von 83,5 auf 85 erhöht wird. Im Vergleich zu anderen Bundesländern weist die Abundanzumlage, die ab $S_3 = 100$ erhoben wird, relativ hohe Abschöpfungsquoten auf. Bis $S_4 = 120$ beträgt der marginale Umlagesatz 30 und danach 50 % der über den Grenzwerten liegenden Steuerkraft.

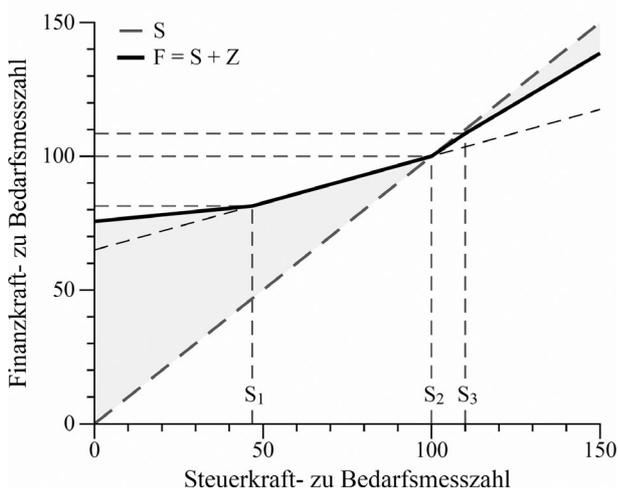
4) Analog zur Vorgehensweise für Bayern errechnet sich für das Saarland 2019 eine mittlere Relation von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl von ca. 65 %. Ausgangsdaten: Statistisches Amt Saarland, Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2019, 5.

Abb. 13: Schleswig-Holstein



(4) In Hessen gilt ein vierstufiger Ausgleichstarif mit zwei Zuweisungs- und zwei Abschöpfungs-zonen (Abb. 14).⁵⁾ Die Schlüsselzuweisungen A dienen der Vorwegauffüllung steuerschwacher Gemeinden, deren Relation zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl unter 65 % des Durchschnitts liegt. Sie gleichen die Differenz zu 65 % des Durchschnitts zu 65 % aus. Darüber hinaus fließen Schlüsselzuweisungen B an alle Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl unterschreitet. Sie kompensieren die nach Schlüsselzuweisungen A verbleibende Differenz zu 65 %. In der Tarifzone 1 erhalten Gemeinden Schlüsselzuweisungen A und B, in der Tarifzone 2 nur die regulären Schlüsselzuweisungen B.

Abb. 14: Hessen



Die mittlere Relation zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl liegt in Hessen 2020 bei $S^\circ = 71,68$ für die kreisangehörigen Gemeinden.⁶⁾ Zur Illustration wird hier ein Wert von 72 angesetzt. 65 % davon markieren die Grenze $S_1 = 46,8$ für die Schlüsselzuweisungen A. Eine Gemeinde mit der relativen Steuerkraft $S = 0$ erreicht durch Schlüsselzuweisungen eine implizit garantierte Mindestfinanzkraft von 75,65 % der Bedarfsmesszahl. Die Mindestfinanzkraft ist aber nicht fixiert,

sondern variiert mit der mittleren relativen Steuerkraft. Die Regelung unterscheidet sich positiv von der traditionellen Lösung, da die Grenzbelastung in der ersten Tarifzone statt 100 nur 87,75 % beträgt. In der zweiten Zone entfallen die Schlüsselzuweisungen A und die Grenzbelastung sinkt auf 65 %. Eine durchschnittlich steuerstarke Gemeinde mit $S^\circ = 72$ erhält Schlüsselzuweisungen in Höhe von $Z^\circ = 18,2$ und erzielt eine Finanzkraft nach Finanzausgleich von $F^\circ = 90,2$.

Hessen erhebt eine „Solidaritätsumlage“ auf die abundante Steuerkraft. Die ersten 10 Prozentpunkte oberhalb von $S_2 = 100$ werden mit 15 % abgeschöpft, die weiteren Prozentpunkte ab $S_3 = 110$ mit 25 Prozent. Das Umlageaufkommen fließt in die jeweilige Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise. Die Abschöpfung der abundanten Steuerkraft schließt sich direkt an den Bereich an, bis zu dem Schlüsselzuweisungen gezahlt werden. Die Umlagesätze für steuerstarke Gemeinden sind allerdings viel kleiner als die Ausgleichsätze für steuerschwache Gemeinden, was der üblichen Praxis entspricht.

(5) Der kommunale Finanzausgleich folgt in den Ländern Sachsen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen einer klaren Systematik. Wenn die Steuerkraft die Bedarfsmesszahl unterschreitet, werden Schlüsselzuweisungen gezahlt, während andernfalls eine Abundanzumlage erhoben wird. Die zeitliche Staffelung der Finanzausgleichsumlage in Sachsen hat allerdings keine nachvollziehbare Begründung. Problematisch sind darüber hinaus die Garantiezonen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die für hohe Grenzbelastungen der steuerschwachen Gemeinden sorgen. Davon dürften aufgrund des niedrigen Schwellenwertes in Niedersachsen freilich nur wenige Gemeinden betroffen sein.

In Schleswig-Holstein erscheinen die beiden Aufstockungszonen unnötig, zumal die Grenzbelastung in der zweiten Zone nur von 100 auf 91 % sinkt. Einfacher wäre eine traditionelle Mindestfinanzkraftgarantie von z.B. 84 % der Bedarfsmesszahl bis $S_1 = 46\frac{2}{3}$. Auch könnte der progressive zugunsten eines einheitlichen Umlagesatzes von 40 % aufgegeben werden, mit dem sich nahezu gleichwertige Verteilungseffekte erreichen ließen. In Hessen bietet sich eine Reform der Schlüsselzuweisungen A an, deren Höhe an die mittlere Steuerkraft gekoppelt ist. Es wäre für die Gemeinden transparenter und verlässlicher, die erste von der zweiten Tarifzone durch einen festen Prozentsatz der Ausgleichsmesszahl (z.B. 50 %) zu separieren. Wie in Schleswig-Holstein könnte man zudem in Hessen die progressive durch eine proportionale Finanzausgleichsumlage ersetzen.

3.3 Finanzausgleichsumlage mit Freibetrag

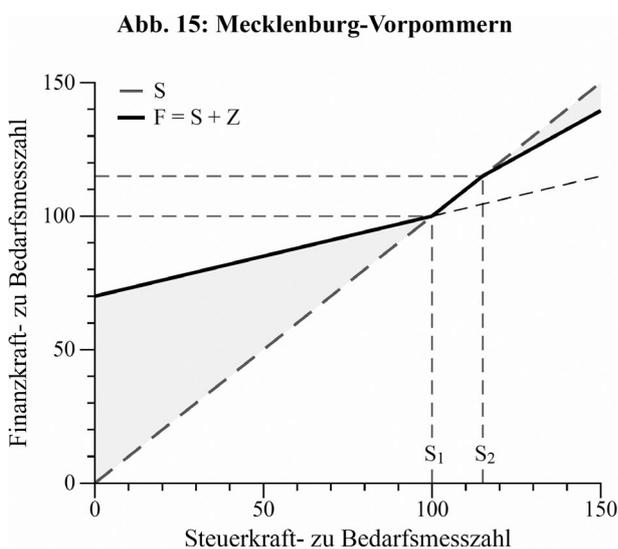
Die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen erheben eine Finanzaus-

5) Scherf, Der Ausgleichstarif im hessischen kommunalen Finanzausgleich: ein Vorbild für andere Länder?, Wirtschaftsdienst 3, 2016, 206.

6) Dieser Wert basiert auf einer Auskunft des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMDf) über die Summe der Steuerkraftmesszahlen (6050 Mio. €) und Ausgleichsmesszahlen (8439 Mio. €) der kreisangehörigen Gemeinden 2020. Der entsprechende Wert für die kreisfreien Städte beträgt 75,37 %.

gleichsumlage, sobald die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden 115 % der Bedarfsmesszahl übersteigt. Aufgrund der weitgehend übereinstimmenden Lösungen wird als repräsentatives Beispiel nur der Tarif für Mecklenburg-Vorpommern vorgestellt (Abb. 15).

(1) Für die Schlüsselzuweisungen gilt in allen drei Bundesländern ein Proportionaltarif ohne Garantiezone. Die implizite Mindestfinanzkraft entspricht dem Ausgleichsatz und erreicht Werte von 70 % (Mecklenburg-Vorpommern), 75 % (Brandenburg) bzw. 80 % (Thüringen) der Bedarfsmesszahl. Anschließend folgt eine klassische Abundanzzone, in der weder Zuweisungen gezahlt noch Abschöpfungen verlangt werden. Im Prinzip enthalten alle Tarife einen Freibetrag in Höhe von 15 Prozentpunkten der Bedarfsmesszahl. Nur auf die darüber hinausgehende Steuerkraft erheben Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern eine proportionale und Thüringen eine progressive Finanzausgleichsumlage.



In der Umlagezone wird die Steuerkraft oberhalb von $S_2 = 115$ in Mecklenburg-Vorpommern mit 30 % und in Brandenburg mit 25 % belastet. Infolge der Freibetragszone ergibt sich eine indirekte Progression bezogen auf die gesamte abundante Steuerkraft ($S - 100$). Bei wachsender Steuerkraft steigt der Durchschnittsumlagesatz auf die Steuerkraft oberhalb der Bedarfsmesszahl und nähert sich dem Grenzumlagesatz.⁷⁾ In Thüringen hat die Finanzausgleichsumlage neben der indirekten auch eine direkte Progression. In der ersten Umlagezone zwischen einer Steuerkraft von 115 und 215 wächst der Grenzumlagesatz linear von 20 auf 40 %. Danach bleibt der Grenzumlagesatz konstant, während der Durchschnittsumlagesatz auf die abundante Steuerkraft ($S - 100$) weiter ansteigt und sich dem Grenzumlagesatz nähert.

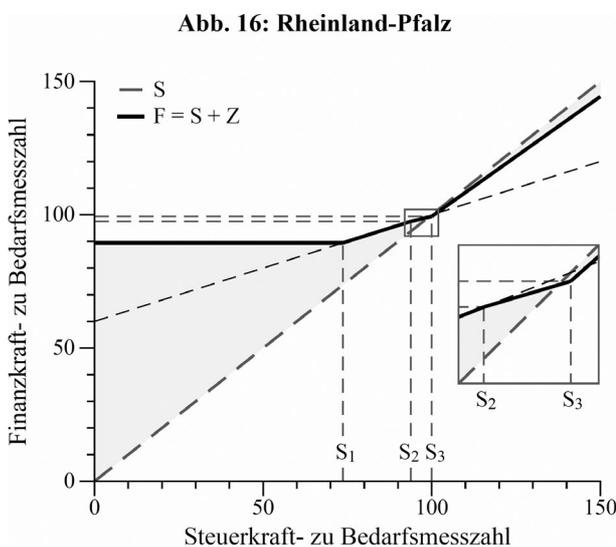
(2) In allen drei Bundesländern mit einer Freibetragszone, die der Umlageerhebung vorausgeht, werden die Nivellierungseffekte der Finanzausgleichsumlage geschwächt. Für den Freibetrag gibt es keinen zwingenden Grund. Die Anreizeffekte der Gemeinden in der Abundanzzone fallen dadurch größer aus, was aber zulasten des Umlageaufkommens geht und somit die Ausgleichseffekte schmälert. Dennoch sind die Tarife von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und

Thüringen systematisch schlüssig. Die doppelte Progression des Thüringer Tarifs erscheint allerdings unnötig kompliziert und könnte durch einen einheitlichen Abschöpfungssatz von etwa 30 % bei vergleichbaren Verteilungseffekten abgelöst werden.

3.4 Sonderfälle

Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt weichen mit ihren Regelungen für die Finanzausgleichsumlage am stärksten vom Standardmodell ab. Als Umlagegrundlage verwendet Rheinland-Pfalz die Steuerkraft und Baden-Württemberg die Steuerkraft zuzüglich der Schlüsselzuweisungen. Sachsen-Anhalt bildet eine Rechengröße, die an der Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl anknüpft, und versteckt die Umlage im Schlüsselzuweisungssystem.

(1) Rheinland-Pfalz (Abb. 16) hat den kompliziertesten Ausgleichstarif aller Bundesländer mit zwei Zuweisungs-, einer kombinierten Zuweisungs- und Abschöpfungs- und fünf Abschöpfungszone. Darüber hinaus sorgt die Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft S^0 , die 2017 bei 93,8 % der durchschnittlichen Finanzkraft lag,⁸⁾ permanent für Zonenverschiebungen. Die Tarifzone 1, die sich bis $S_1 = 0,785 S^0 \approx 73,6$ erstreckt, ist eine sehr breite Garantiezone, in der die Gemeinden durch die Kombination der Schlüsselzuweisungen A und B eine Mindestfinanzkraft von ca. 89,5 % der Bedarfsmesszahl erreichen. In der relativ kurzen Tarifzone 2 werden nur die Schlüsselzuweisungen B gezahlt, die 60 % der Differenz zur Bedarfsmesszahl kompensieren.



Ab der durchschnittlichen Steuerkraft $S_0 = S_2 = 93,8$ wird bereits die steuerkraftabhängige Umlage mit einem Satz von 10 % fällig, d.h. in der Zone 3 erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen, sind aber nach üblichem Verständnis ($S < B_0$) zugleich abundant. Die Finanzkraftlinie knickt daher nach unten ab, erreicht

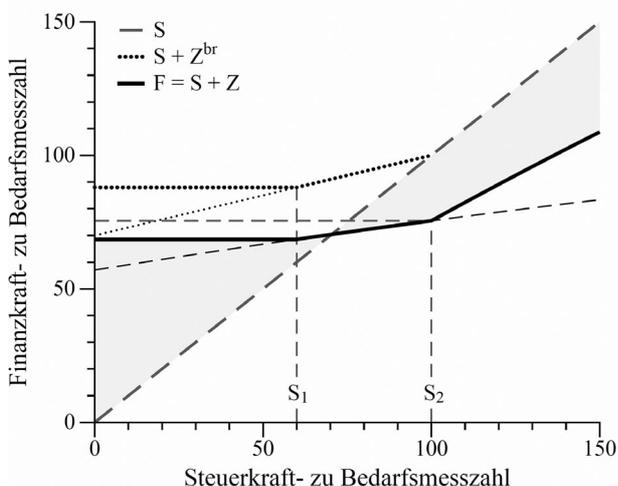
- 7) In Mecklenburg-Vorpommern gilt z.B. $U = -Z_3 = 0,3(S - 115) = 0,3(S - 100) - 4,5$. Der Grenzumlagesatz ist konstant: $\partial U / \partial S = 0,3$. Der Durchschnittsumlagesatz liegt stets unter dem Grenzumlagesatz und nähert sich diesem mit wachsender Steuerkraft an: $U / (S - 100) = 0,3 - 4,5 / (S - 100)$.
- 8) Kumpel, Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Gießen, 2020 (i.E.), 109.

bei $S \approx 99,1$ die Steuerkraftlinie und liegt bei $S_3 = 100$ bereits darunter. Es gibt also Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl unterschreitet und die dennoch netto abgeschöpft werden. Oberhalb von $S_3 = 100$ greift nur noch die Finanzausgleichsumlage, deren Grenzumlagesatz in den fünf weiteren Tarifzonen schrittweise um jeweils 2 Prozentpunkte von 10 auf 18 % der über dem jeweiligen Schwellenwert liegenden Steuerkraft angehoben wird.⁹⁾

Der gesamte Tarif ist weder systematisch schlüssig, noch transparent gestaltet. Die Heranziehung nicht abundanter Gemeinden zur Finanzausgleichsumlage ist kaum zu rechtfertigen.¹⁰⁾ Sie ergibt sich aus der Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft ohne Rücksicht auf den Finanzbedarf. Diese Vorgehensweise ist zudem verantwortlich für die Abhängigkeit sämtlicher Tarifzonen von den Veränderungen der mittleren Steuerkraft. Hinzu kommt die kleinteilige Staffelung des ohnehin relativ geringen Umlagesatzes über fünf Umlagezonen hinweg. Der komplexe rheinland-pfälzische Tarif ließe sich problemlos durch einen nahezu wirkungsgleichen dreistufigen Tarif ersetzen. In Zone 1 bis $S \leq 75$ könnte man eine Mindestfinanzkraft von 90 % der Bedarfsmesszahl garantieren, in Zone 2 bis $S \leq 100$ den normalen Ausgleichsatz von 60 % wirken lassen und in Zone 3 ab $S \geq 100$ eine Finanzausgleichsumlage mit einem Umlagesatz von 15 % erheben.

(2) Auch in Baden-Württemberg basiert die Finanzausgleichsumlage auf der Steuerkraft, im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz jedoch erweitert um die Schlüsselzuweisungen für das zweitvorangegangene Jahr (Steuerkraftsumme).¹¹⁾ Die Umlage bemisst sich nicht nach der Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraftsumme, sondern belastet die Steuerkraftsumme aller Gemeinden. Dabei wachsen die Umlagesätze mit der Steuerkraft. Die Heranziehung aller Gemeinden zur Finanzausgleichsumlage ist eine baden-württembergische Besonderheit. Gleiches gilt für den Ausgleichsatz der Schlüsselzuweisungen, der nicht gesetzlich fixiert ist, sondern jährlich neu festgelegt wird. Er lag 2017 bei ca. 70 %.

Abb. 17: Baden-Württemberg



Die Darstellung des baden-württembergischen Tarifs in Abb. 17 ist nicht ganz korrekt, weil sie sich auf die

Steuerkraft- relativ zur Bedarfsmesszahl bezieht, während die Finanzausgleichsumlage tatsächlich an der absoluten Steuerkraft ansetzt. Gemeinden mit gleicher Relation zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf erhalten identische Zuweisungen (relativ zur Bedarfsmesszahl), zahlen aber verschiedene Umlagen, wenn absolute Steuer- und Finanzkraft auseinanderfallen.¹²⁾ Diese Ungleichbehandlung wird bei der Darstellung vernachlässigt, ist aber ein systematischer, für die Beurteilung des Systems bedeutsamer Defekt.

Für das Verständnis des Modells ist es wichtig, über den gesamten Tarifverlauf, aber besonders in den Bereichen, in denen Schlüsselzuweisungen gezahlt werden, zwischen Brutto- und Nettozuweisungen zu unterscheiden. Die normalen Brutto-Schlüsselzuweisungen betragen bei einem Ausgleichsatz von 70 % $Z = 0,7 (100 - S)$. Damit erreicht eine Gemeinde mit einer Steuerkraft von $S = 60$ eine Brutto-Finanzkraft von $F = 88$. Sie wird allen Gemeinden mit einer Steuerkraft von $S \leq 60$ durch eine „Mehrzueweisung“ garantiert. Allerdings zahlen auch diese Gemeinden 22,1 % Finanzausgleichsumlage, so dass sich ihre Netto-Finanzkraft auf ca. 68,5 % der Bedarfsmesszahl reduziert. In der Tarifzone 1 verläuft die Netto-Finanzkraftlinie $S + Z$ dementsprechend parallel unterhalb der punktierten Brutto-Finanzkraftlinie $S + Z^{br}$.

Das Prinzip setzt sich in der Tarifzone 2 fort, in der nur die normalen Brutto-Schlüsselzuweisungen gezahlt werden. Dort steigt der Grenzumlagesatz von 22,1 % bei $S_1 = 60$ auf 24,5 % bei $S_2 = 100$, so dass die Differenz zwischen Brutto- und Nettozuweisungen kontinuierlich größer wird. Schon bei $S \approx 70,4$ schneidet die Netto-Finanzkraftlinie die Steuerkraftlinie und die Netto-Zuweisung ist gleich Null. Die implizite Abundanzgrenze liegt also weit unterhalb der Bedarfsmesszahl. In der Zone 3 entfallen die Schlüsselzuweisungen und es wird nur noch die Umlage erhoben. Der Grenzumlagesatz wächst von 24,5 % bei $S_2 = 100$ auf 32 % bei $S_3 = 225$ (nicht dargestellt) und bleibt danach auf diesem Niveau konstant.

Insgesamt zeichnet sich der baden-württembergische Tarif durch einen kaum nachvollziehbaren Dualismus von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage aus. Die Finanzausgleichsumlage orientiert sich nicht an der Relation von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl. Sie belastet alle Gemeinden ohne Rücksicht

9) Die Grenzwerte der hier nicht dargestellten Tarifzonen sind dabei als ganzzahliges Vielfaches der durchschnittlichen Steuerkraft S° definiert.

10) Zugunsten der Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft wird die geringe Zahl der abundanten Kommunen in Rheinland-Pfalz angeführt. Vgl. Büttner/Ebertz/Kauder/Reischmann, Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsberichte 58, München, 2012, 291. Das kann nicht überzeugen, denn die Aufgabe der Umlage besteht nicht darin, möglichst viele Gemeinden zu belasten, sondern die über der Bedarfsmesszahl liegende Steuerkraft teilweise abzuschöpfen. Jede erwünschte distributive Wirkung bei den steuerstarken, aber nicht abundanten Gemeinden lässt sich auch ohne Umlage über den Schlüsselzuweisungstarif erreichen.

11) Die zeitlich verzögerte Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen kann dazu führen, dass zwei Gemeinden mit aktuell gleicher Steuerkraft-Finanzbedarfsrelation unterschiedliche Netto-Zuweisungen erhalten.

12) Kümpel, Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Gießen, 2020 (i.E.), 92.

auf ihren Finanzbedarf und weicht damit grundlos von der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems ab. Dies führt nicht nur zu der erwähnten Ungleichbehandlung von Gemeinden mit derselben Relation zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf, sondern zeigt sich auch in der relativ zur Bedarfsmesszahl geringen Finanzkraft aller Gemeinden nach Finanzausgleich. Scheinbar erfüllt die Finanzausgleichsumlage in Baden-Württemberg weniger eine finanzausgleichspolitische als eine fiskalische Funktion.¹³⁾ Dafür spricht nicht zuletzt der hohe Anteil der Umlage an der Finanzausgleichsmasse (2017: 28,5 %). Zudem weist der Tarif in allen Bereichen relativ hohe Grenzbelastungen bei wachsender Steuerkraft auf. Sie variieren in den Schlüsselzuweisungszonen 1 und 2 zwischen 100 und 81,9 % und in den Umlagezonen 3 und 4 zwischen 24,5 und 32 %.

(3) In Sachsen-Anhalt existiert formal keine Finanzausgleichsumlage, doch faktisch erhebt das Land bei allen Gemeinden eine Umlage (insoweit analog zu Baden-Württemberg), die jedoch in das Schlüsselzuweisungssystem integriert ist. Als Bemessungsgrundlage dient eine fiktive Finanzkraft, die sich aus der Steuerkraft und einer sogenannten Rechengröße zusammensetzt. Letztere basiert auf der Steuerkraftmesszahl sowie 70 % der Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl. 10 % der Summe der Rechengrößen werden der Schlüsselmasse zugeschlagen, was zu einer vergrößerten neuen Bedarfsmesszahl führt (2019: $B = 104,3$). Auf dieser Basis werden die Brutto-Schlüsselzuweisungen bestimmt, die 90 % der Differenz zur erhöhten Bedarfsmesszahl ausgleichen. Daraus ergeben sich nach Abzug von 10 % der Rechengröße die Netto-Schlüsselzuweisungen.

Abb. 18: Sachsen-Anhalt

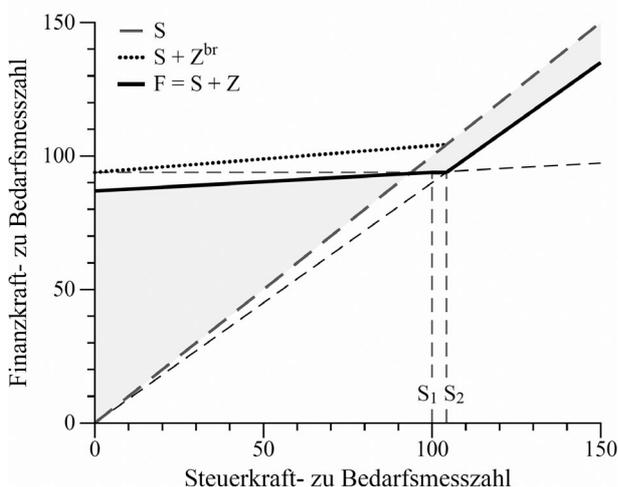


Abb. 18 zeigt den ungewöhnlichen Tarifverlauf. Die gepunktete Linie $S + Z^{br}$ stellt die Finanzkraft nach Brutto-Schlüsselzuweisungen dar. Die Differenz zur Finanzkraftlinie $S + Z$ ergibt sich durch die implizite Finanzausgleichsumlage. In der ersten Tarifzone bis $S_1 = 100$, in der fiktive Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden, liegt die Rechengröße über der Steuerkraft, während sie in der zweiten Zone bis $S_2 = B = 104,3$ der Steuerkraft entspricht. Daher hat der Tarif nur in der ersten Zone einen ansteigenden

Verlauf. Eine Erhöhung der Steuerkraft bewirkt dagegen in der zweiten Zone einen gleich starken Verlust im Finanzausgleich, so dass sich die Netto-Finanzkraft in diesem Bereich nicht mehr ändert. Die Kombination von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage erzeugt zwischen $S_1 = 100$ und $S_2 = 104,3$ eine Garantiezone, die aber nur Gemeinden mit einer relativ hohen Steuerkraft nahe der Bedarfsmesszahl betrifft. Eine nachvollziehbare Begründung dafür ist nicht ersichtlich.

Oberhalb der (erhöhten) Bedarfsmesszahl werden die Gemeinden in der Zone 3 nur noch mit der Finanzausgleichsumlage belastet. Der Umlagesatz von 10 % bewirkt eine relativ geringe Grenzbelastung. Allerdings entspricht der Grenzumlagesatz in dieser Zone dem Durchschnittsumlagesatz. Die Gemeinden zahlen eine Umlage von 10 % auf ihre Gesamtsteuerkraft, nicht nur auf die Steuerkraft oberhalb der Bedarfsmesszahl, was bei einer normalen Abundanzumlage der Fall wäre. Dementsprechend beginnt die Abschöpfungszone auch nicht bei der Bedarfsmesszahl, sondern weit davor bei $S \approx 93,4$. Auffallend sind zudem der hohe Nivellierungsgrad und die damit verbundenen Grenzbelastungen in den Zonen 1 (93 %) und 2 (100 %). Insgesamt stellt der Finanzausgleichstarif von Sachsen-Anhalt weder eine transparente noch eine systematisch nachvollziehbare Lösung dar.

4. Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt das Zusammenwirken von Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich der deutschen Bundesländer. Der erste Teil der Arbeit ist den theoretischen Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs gewidmet. Anhand eines einfachen Modells werden die vertikalen und horizontalen Ausgleichseffekte aufgezeigt und Variationen der Modellparameter diskutiert. Gegenüber der üblichen Darstellung von Finanzausgleichstarifen wird betont, dass die horizontalen Ausgleichseffekte in der Differenz zwischen der Summe aus Steuerkraft und durchschnittlicher Schlüsselzuweisung einerseits und der Summe aus Steuerkraft und tatsächlicher Schlüsselzuweisung andererseits zum Ausdruck kommen. Die Fokussierung auf die Differenz zwischen Steuer- und Finanzkraft führt dagegen zu einer Vermischung von vertikalen Aufstockungs- und horizontalen Umverteilungseffekten.

Die Analyse der konkreten Finanzausgleichstarife der Bundesländer kann nicht nach horizontalen und vertikalen Ausgleichseffekten differenziert werden, da hierfür die erforderlichen Daten fehlen.¹⁴⁾ Durch Normierung mit der Bedarfsmesszahl lassen sich jedoch die Gesamteffekte gut miteinander vergleichen. Die große Bandbreite der Tarifformen kann in vier Gruppen sortiert werden. Drei Länder verwenden Tarife ohne Finanzausgleichsumlage (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland), vier Länder erheben eine Umlage nach der Differenz zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf (Sachsen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein,

13) Kämpel, Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Gießen, 2020 (i.E.), 93.

14) Erforderlich wären die Relationen zwischen Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Bedarfsmesszahlen, jeweils bezogen auf (gewichtete) Einwohner und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Hessen), drei Länder lassen 15 Prozentpunkte der Steuerkraft oberhalb der Bedarfsmesszahl umlagefrei (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) und drei weitere Länder setzen auf deutlich von der Norm abweichende Lösungen (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt).

Alle Tariffunktionen wurden aus den teils kryptisch formulierten Finanzausgleichsgesetzen in mathematische Formeln für die einzelnen Tarifzonen übersetzt. In der darauf basierenden grafischen Darstellung sind

die jeweiligen Eigenschaften der Tarife unmittelbar zu erkennen und leicht miteinander zu vergleichen. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Nivellierungseffekte der Schlüsselzuweisungen stark ausgeprägt, während die Finanzausgleichsumlagen relativ niedrig ausfallen. Einige Tarife ließen sich deutlich vereinfachen, ohne ihre Ausgleichseffekte wesentlich zu verändern. Systematische Defizite finden sich vor allem bei den drei Ländern, die Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen nach abweichenden Maßstäben geregelt haben.